Current Issue Review

82-3E

Satellite Television Communications: Legal and Policy Aspects

David Johansen

Law and Government Division
Research Branch

14 January 1982
Reviewed 30 September 1986

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00318/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1 82-3-1986E

ISBN 0-660-12356-8

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SATELLITE TELEVISION COMMUNICATIONS: LEGAL AND POLICY ASPECTS

ISSUE DEFINITION

A major problem which has permeated Canadian television in the past has been the serious gap between the distribution capability of our telecommunications system, including satellites, and the availability of programming from domestic producers. While Canada has created one of the most sophisticated television program delivery systems in the world, its program production capability, in comparison, has remained somewhat underdeveloped. This problem has been compounded by the proliferation of sources of television programming in the U.S., mostly due to the use of satellites, and the technical availability of these signals throughout most of Canada. The reception of these signals has been made possible by the use of locally positioned aluminum dish antennae (earth stations) which receive signals from U.S. satellites some 22,000 miles above the earth. The Federal Government has in the past refused to license these undertakings as it has maintained that they are in violation of an international agreement to which Canada is a signatory, as well as a Canada-U.S. agreement respecting the use of each other's domestic satellites. There has also been the practical problem of attempting to control earth stations in Canada so that they receive only Canadian signals. Court decisions have further confused the issues in this area. It remains to be seen to what extent these problems will be alleviated as a result of the new broadcasting strategy for Canada announced by the Minister of Communications on 1 March 1983. Also, on 8 February 1984, Bill C-20 was introduced in the House of Commons by the Minister of Communications, but later died on the Order Paper. The Bill would have eliminated a number of present difficulties concerning interpretation of relevant statutory provisions. A similar bill, also C-20,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

received second reading on February 14, 1985, but likewise died on the Order Paper with the prorogation of Parliament.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. 1968 White Paper

The use of satellite technology to improve and extend the distribution of television and radio programming to Canadians has been discussed by the Federal Government since the 1960's. Its attitude was clearly stated in the 1968 White Paper on a Domestic Satellite Communication System for Canada, issued by the then Minister of Industry, the Hon. C.M. Drury. According to that document, not only could a domestic satellite communication system make TV service available in both English and French across Canada, but it could do this at a lower cost and sooner than would be possible through the expansion of existing terrestrial distribution facilities. In addition, it would allow for the extension of television service to many areas of the country previously unserved because of their remoteness from the main centres of population and from the U.S. border.

B. Telesat Canada

As a result of the White Paper, Telesat Canada was created by Act of Parliament on 1 September 1969 and was given a mandate to establish, own and operate a commercial satellite telecommunications system. Its purpose was "to make communications available to every part of Canada." The company is not an agency of government, but rather the Federal Government shares ownership with existing telecommunication companies. Provision was also made for participation by the general public through the purchase of shares.

In fulfilling its mandate Telesat Canada, in November 1972, launched the Anik A-1 satellite. Thereby Canada became the first country in the world to have a domestic satellite communications system using geostationary satellites. The first satellite of the Anik series was followed by several others, the most recent of which, Anik C, was launched in November 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C. CRTC Involvement in Satellite Communications

With regard to satellite broadcasting services, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) has focussed much of its attention on satellite distribution to small and remote communities previously unserved or underserved by conventional terrestrial networks. As can be seen from the following, the CRTC has in the past few years committed itself to a number of public hearings, licence application assessments and decisions on the subject.

The Commission first went into high gear on the extension of service in 1977, when Mr. David Brough began supplying Northern Ontario communities with programming videotaped in Toronto from American TV channels received there. Such taping was not authorized by the TV stations; it violated the copyright protection of the program originator and intruded upon the copyright leases paid for by Canadian broadcasters for the same programming. Since the number of viewers involved was small, the copyright violation was not vigorously pursued. The CRTC was concerned by the fact that Mr. Brough was installing low power television rebroadcast stations in northern communities without bothering to obtain either CRTC or Department of Communications (DOC) technical licences, pursuant to the Radio Act and the Broadcasting Act.

In the spring of 1978, Mr. Brough was encouraged by the CRTC to apply for licences to serve small remote communities in Ontario, Manitoba and the N.W.T., some of which had no TV stations licensed to serve them while others had CBC (satellite) service. On 18 May 1978, the CRTC issued a public notice on Broadcasting Services to Small Remote Communities in which it noted that the Brough applications were deficient in a number of ways and called for applications to serve remote communities in northern Ontario. The CRTC also made it clear that matters such as copyright protection, ownership of local broadcasting facilities and local programming origination would have to be dealt with. The possibility of using satellite distribution to deliver Canadian program services was also raised in this Public Notice. On 17-19 October 1978, the CRTC held a Public Hearing in Thunder Bay to hear the licence applications, including those of David Brough. The decisions were not announced until 17 June 1979.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In the meantime, in February 1979, the Department of Communications issued a statement which influenced the deliberations of the CRTC on the extension of service. The Department announced that it was revising its earth station ownership policy. Satellite earth stations had been totally owned by Telesat since the beginning of the corporation's operations in 1972. The statement noted that the delivery of signals for broadcasters and cable TV licensees offered "the greatest potential for a major increase in satellite utilization". It was time to consider whether organizations other than Telesat should own earth stations. Later in 1979 the Department of Communications modified earth station ownership categories so as to allow broadcasters, common carriers and provincial educational authorities to own certain kinds of earth stations.

Soon another problem came to the forefront. A number of isolated communities, and others which had acquired earth stations to pick up TV signals from American satellites, were told by the federal DOC that they were operating them illegally. The reason for this, said the government, was that Canada was bound by the terms of a 1972 agreement with the U.S. respecting the operations of Telesat in which it was agreed that any services provided outside either country by satellite, including those which were only "incidental and peripheral" to normal operations, must be approved by both countries. In addition, an agreement relating to the International Telecommunications Satellite Organization (Intelsat), in which Canada is represented by Teleglobe Canada, provided inter alia that, in general but with some exceptions subject to Intelsat approval, all international satellite traffic should be carried on the Intelsat space-segment. This did not preclude the establishment of domestic satellite systems, such as that of Telesat Canada, but Intelsat approval was required for the use of such systems internationally for specialized services, including broadcasting services intended for reception by the general public.

Notwithstanding statements from the CRTC and the Minister of Communications, a number of northern communities and others persisted in acquiring and operating earth stations. By the fall of 1979 it was estimated that there were between 200 and 700 such dishes in operation across Canada, most of which were in the mid-north.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Much of the television fare being received by earth stations in Canada consisted of U.S. pay TV channels. This was disturbing not only to government bodies but even more so to the cable TV industry which had been attempting for years to get the CRTC to license pay TV services in Canada. While at that time few earth stations had been installed in southern Canada, it was feared that before long they would be installed in urban areas and in areas close to the U.S. border. If that were to happen, the cable TV companies feared that a pay TV service in Canada might be unprofitable when eventually introduced. Broadcasters were concerned about the effect the ability of a significant number of Canadian viewers to opt for TV reception from American satellites through the use of earth stations would have on the size of their audiences. The only TV programming being distributed via Canadian satellites was from the CBC networks, which were already being received via terrestrial means by most Canadians. Talk began of developing a "satellite package" comprised of Canadian TV channels either from existing stations and networks or from specially acquired programming. It was thought that once a Canadian package was made available via Canadian satellites Canadian viewers might be encouraged to view this package or compelled to cease watching American satellite channels.

D. Clyne Committee

On 30 November 1978, under the chairmanship of J.V. Clyne, the Consultative Committee on the Implications of Telecommunications for Canadian Sovereignty (Clyne Committee) was appointed by the Hon. Jeanne Sauvé, then Minister of Communications, to develop recommendations on a strategy to restructure the Canadian telecommunications system so as to contribute more effectively to the safeguarding of Canada's cultural sovereignty. The Committee's report was released in March 1979.

With regard to the issue of satellite communications, the Committee recommended that Canadian stations, networks and other program undertakings should be the only sources of radio and TV feeds to be carried on the Canadian satellite service. The Committee also felt that Canadian satellites could be more fully used in the distribution of TV to all parts of the country. The Committee fully supported the continued use of satellites to give Canadians access to the television programming of other

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

countries, but recommended that the facilities of Canadian carriers such as Teleglobe Canada and Telesat Canada should be used for such purposes. Other commercial and community earth stations should be licensed for the reception of signals from Canadian satellites only. This recommendation did not, however, apply to the operation of earth stations owned by individuals for their own use.

E. 1979 Federal-Provincial Conference of Communications Ministers

At the Federal-Provincial Conference of Communications Ministers in October 1979 the Federal Government circulated a discussion paper in which it proposed that the CRTC hold a two-phased public hearing concerning the distribution of television programming by satellite in Canada. A broad set of suggested objectives and guidelines concerning the matter was also outlined. There was a consensus among Ministers that federal and provincial officials should finalize these objectives and guidelines with a view to assisting the CRTC in establishing the terms of reference for the two-phased public hearing process. Officials met in Ottawa soon thereafter to discuss the objectives and guidelines. Given the complexity of the issues involved, unanimity was not possible. However, a general consensus was reached on the objectives and guidelines as follows:

I. Objectives

1. To extend services to inadequately served areas of the country, in both official languages, in order to upgrade the level of service throughout Canada.

2. To provide a broad range of satellite television services in a manner that will respond to viewer preferences and demands, and will enhance Canadian broadcasting and program production, their future development, and the cultural sovereignty of the country.

3. To make more efficient use of satellite technology as one of several alternative transmission and distribution technologies.

4. To provide an attractive alternative to the reception of foreign satellite signals, and ensure the orderly development of satellite television reception in Canada.

5. To encourage equalization mechanisms between urban and rural/remote areas.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. To develop satellite television services in a manner which takes into account the efforts of individual provincial governments to extend services within their boundaries.

II. Guidelines

1. The total satellite-delivered service made available to the Canadian viewer (including the possible reception of US satellite signals) should be predominantly Canadian.

2. Pursuant to the above, any foreign signal importation and distribution should be subject to established regulatory licensing procedures.

3. The introduction of satellite television services in Canada should be in harmony with policy initiatives designed to increase audiences for Canadian television programs, and the development of a more contemporary national broadcasting service.

4. Satellite television services should not impede the further development of local and regional programming. This is particularly important in regard to the cultural needs of the native peoples in northern areas.

F. Therrien Committee Report

The above objectives and guidelines were forwarded to the CRTC by the then Minister of Communications, the Hon. David MacDonald, as part of the correspondence he exchanged with the then Acting Chairman of the CRTC, Charles Dalfen, in late November 1979. In this exchange of letters, the CRTC indicated its intention of establishing a seven-member committee to undertake the first phase of a two-phased public process on "how the number and variety of television services to northern and remote communities may best and most expeditiously be increased, and the issues of satellite distribution and pay television are naturally expected to arise in that process."

The CRTC committee (Therrien Committee) had nine members including four provincial representatives selected by the CRTC from a list submitted by the provinces. The Chairman was Réal Therrien, Vice-Chairman of the CRTC. The Committee after public hearings submitted its report to the CRTC in July 1980, the report being published. The Committee made recommendations on various subjects: extension of television services;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

extension of radio services; satellite services; native broadcasting; pay television and program production.

The Committee reported that it had no magic solution to the "vexed issue" of how to deal with the broad question of unauthorized reception and local delivery of broadcast signals from U.S. satellites. The Committee stated that if the reception and delivery of broadcast signals from U.S. satellites were to be permitted at all in Canada, authorization should only be through the use of enabling licences. However, differing opinions were expressed by Committee members as to whether such licences should be issued.

Some members of the Committee believed that there were a number of reasons for not authorizing the reception and delivery of broadcast signals from U.S. satellites. One concern was that by allowing a vast number of American satellite services to become available, the opportunity of providing new sources of Canadian programming would be lost. Another major concern was that widespread reception and delivery of U.S. satellite services would probably inhibit or delay the carriage of Canadian services on Canadian satellites, leaving the latter underused and ineffectual as a mechanism for extending television services throughout the country. It was felt that there were dangers, too, in allowing American domestic communications satellites to compete with the established point-to-point terrestrial microwave services offered by Canadian carriers and with the satellite services provided by Telesat. A reduction in the carriers' economic base would inhibit the development of regional and sub-regional television networks in Canada, not only by terrestrial but by satellite carriage.

The consensus of the Committee was that the most important objective concerning communications satellites was to get attractive Canadian services onto Canadian satellites as soon as possible. The Committee recognized that the question of reception from U.S. satellites could not be resolved immediately, since it was tied to international and bilateral agreements to which Canada is a party. The Committee was satisfied, from the submissions received, that to a large extent the needs and expectations of audiences in remote areas could be satisfied by the carriage on Canadian satellites of a broad range of Canadian services which include some U.S. programming. In the opinion of the Committee, once such services are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

available on Canadian satellites, licensed ground delivery systems should reduce the demand for unauthorized operations.

G. Government Response to Therrien Committee Report

On 16 October 1980, the CRTC issued its first response to the Therrien Committee's Report in a Public Announcement, in which the CRTC called for applications for licences to provide radio and TV service from Canadian networks to "remote and underserved areas." The CRTC also called for licence applications in particular from native organizations and native communities to operate broadcasting undertakings and produce native-language programming.

On 21 October 1980, the CRTC announced that pending the licensing and establishment of the extension of service undertakings, it would take interim steps to provide alternative entertainment programming via satellite to remote and underserved areas as soon as possible; discussions on how this might be achieved then took place between officials of the CRTC and the DOC. On 31 December 1980, the CRTC announced that the CTV network had applied for a network licence to distribute via Anik A-3 a special package of programs which would be received by communities currently unserved by a CTV affiliate. A temporary network licence was issued to CTV for a service to begin in early 1981. Those wishing to distribute or transmit this CTV package were asked to apply for a licence from the CRTC; it was pointed out that those currently receiving U.S. television programs via U.S. satellites illegally would be unable to obtain a CRTC licence. This could be regarded as an attempt to persuade Canadian communities with unlicensed earth stations to become legitimate.

During the week of 9 February 1981 the CRTC held licensing hearings as the second phase of the two-phased public hearings on extension of service and, on 14 April 1981, issued decisions authorizing a number of new licences. The principal winner in these hearings was Canadian Satellite Communications Inc. (known as CANCOM) which applied to provide a multiple channel Canadian TV and radio network via satellite across Canada. Among other licences issued were those granted to: the Inuit Tapirisat of Canada on behalf of a corporation to be incorporated (to establish a network to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

distribute via satellite Inuit programming in Inuktitut and English); and the Council of Yukon Indians and Dene Nation on behalf of a company to be incorporated (to operate multi-channel native programming in English and several Indian languages). In addition, the CRTC authorized continuation of CTV's interim network via satellite until the beginning of CANCOM's network service in January 1982.

At the same time the CRTC called for applications to distribute the network services of CANCOM, the Inuit Broadcasting Corporation and the corporation to be established by the Council of Yukon Indians and the Dene Nation. It should be noted that the signals distributed by CANCOM are scrambled so as to prevent unauthorized reception and it is the responsibility of operators of authorized receiving facilities to collect fees from each subscribing household at a maximum of $4 per month. The fee is, however, less for households in native communities which choose not to receive all of CANCOM's signals. The CRTC requires that each terrestrial broadcasting facility (off-air or cable) must be licensed separately and each facility is obliged to sign an affiliation agreement with the network operator as well as obtain a technical certificate from the DOC for its earth station.

On 8 May 1981 the Hon. Francis Fox, the Minister of Communications, announced that assistance would be provided for rural and remote communities wishing to receive the newly licensed satellite networks authorized by the CRTC on 14 April. The Department would provide information and technical advice to deal with the licence applications required by the Department itself and a special streamlined procedure for handling broadcast transmitter applications was developed. Mr. Fox said that he hoped those responsible for existing unlicensed installations would respond positively to the new Canadian satellite initiatives. He emphasized that his Department was prepared to guide and assist them in making a prompt, orderly transition.

Despite the above endeavours, the Federal Government was not assured of success in its efforts to control satellite TV reception in Canada. On 18 June 1981 two Ontario Government ministers, the Hon. James Snow, Minister of Transport, and the Hon. Leo Bernier, Minister of Northern Affairs, expressed their support for the reception of TV services from

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

American satellites by Canadians in isolated areas of the country. They argued that the availability of CANCOM services was artificially restricted under the terms of the CRTC licence and this denied the services to many Canadians or made it too expensive for others. It was questionable whether communities which had access to an earth station receiving U.S. TV signals were going to turn away voluntarily from American programming for which they did not pay and engage in a complex licensing procedure in order to receive the CANCOM Canadian signals package at a monthly cost of about $4 per subscriber household.

In late November 1982, the CRTC held public hearings to consider a CANCOM application to add the U.S. network offerings of CBS, NBC, ABC and PBS to the Canadian TV signals. On 27 April 1983, the CRTC rendered a decision granting CANCOM permission to deliver the four U.S. television networks to remote areas and several small Canadian cities. The CANCOM package, because of its content, will offer additional incentive to a number of northern communities to switch to CANCOM rather than continuing the illegal practice of setting up community-owned earth stations to receive U.S. TV signals.

H. 1981 Federal-Provincial Conference of Communications Ministers

At the federal-provincial conference of Communications Ministers held in Winnipeg on 9-10 September 1981, the Ministers noted the importance of providing a greater variety of radio and TV services to underserved areas by satellite. Several provinces urged that consideration be given to increasing the variety of programming via Canadian satellite and to extending its availability to more communities. Quebec noted the need for linguistic balance in the availability of satellite-delivered radio and TV services. Some provinces asked the Federal Government to open negotiations with the U.S. to allow reception of certain U.S. signals in isolated and/or underserved Canadian communities. Mr. Fox said he would consider these concerns within the context of an overall broadcasting strategy being developed by the Federal Government.

Mr. Fox also informed his provincial colleagues on the status of a review of current policy on the licensing of earth stations. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

federal minister said he was considering liberalizing the use of satellite earth stations by permitting ownership of earth stations by individuals and resource camps, and that a formal announcement would be made soon. Most provincial ministers welcomed this move.

The provinces tabled for discussion the principles governing ownership and licensing of satellite earth stations which they had agreed to in Quebec City in February 1981 and which, among other things, called for a right of individuals in Canada to receive foreign signals for their own use.

Mr. Fox announced on 31 December 1981 that his Department would change its regulations to facilitate the reception of signals from Canadian satellites. Among the changes, resource camps would be permitted to own earth stations for the reception of Canadian satellite signals. In addition, persons or organizations wishing to receive from Canadian satellites signals other than radio and TV programming (such as newswire services, stockmarket information, weather services or other business services) would be eligible to apply for an earth station licence for this purpose.

I. Court Decisions

The most intractable difficulty in the past has been the private or community ownership of earth stations and the Federal Government's attempts to control the purchase and installation of these dishes so as to prevent the unauthorized viewing of U.S. signals. Court decisions have, until recently at least, further added to the Federal Government's problems.

In a B.C. case, R. v. Lougheed Village Holdings Ltd., a County Court Judge on 24 September 1981 dismissed the Crown's appeal of an earlier Provincial Court decision (8 May) acquitting Lougheed Village Holdings Inc. of illegally operating an earth station to receive signals from a U.S. satellite and making them available to suites in an apartment complex. It had been alleged, among other things, that the distribution of the signals to the various suites in the complex amounted to a broadcasting undertaking in violation of s. 3 of the Radio Act which requires a DOC technical construction and operating certificate for a broadcasting

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

undertaking. It had also been alleged to be an offence under s. 29(3) of the Broadcasting Act (i.e. carrying on a broadcasting undertaking without a broadcasting licence from the CRTC).

In respect of these charges, certain statutory definitions contained in s. 2 of the Radio Act and repeated verbatim in s. 2 of the Broadcasting Act are relevant. They are:

> 'Broadcasting' means any radiocommunication in which the transmissions are intended for direct reception by the general public.
>
> 'Broadcasting undertaking' includes a broadcasting transmitting undertaking, a broadcasting receiving undertaking and a network operation located in whole or in part within Canada or on a ship or aircraft registered in Canada.
>
> 'Radiocommunication' or 'radio' means any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images, sounds or intelligence of any nature by means of electromagnetic waves of frequencies lower than 3,000 Gigacycles per second propagated in space without artificial guide.

The apartment complex was acquitted on the grounds that the Crown had not proven that the satellite signals constituted "radiocommunication" as defined above in that there was no evidence of electromagnetic waves being propagated in space without artificial guide. This, the Judge held, was a key and an essential element of the charges.

A more recent case, CRTC v. Shellbird Cable Ltd., involved the Federal Government's attempt to prosecute Shellbird Cable Ltd. of Corner Brook, Newfoundland, for receiving via earth station and rebroadcasting signals of the U.S. Public Broadcasting System (PBS). The Provincial Court Judge, in a decision rendered on 29 October 1981, ruled that the criteria set out in the definition of "radiocommunication" had not been met in that the artificial guide was contained in the earth station. He accordingly found that the reception and distribution of PBS programming by Shellbird did not constitute broadcasting as defined in the Broadcasting Act and, as a result, concluded that the CRTC lacked jurisdiction under the Act to regulate the activity. No reasons were given by the trial Judge for this conclusion. However, he apparently was of the opinion that the objects and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

powers of the CRTC and the Executive Committee (ss. 16-17) related only to broadcasting as defined in the Act and that no power was given to the CRTC to regulate non-broadcasting services.

On appeal by way of stated case to the Newfoundland Supreme Court (Appeals Division), the Court, in a unanimous judgment delivered by Mifflin, C.J.N., on 13 September 1982, reversed the lower Court decision. Mr. Justice Mifflin was of the opinion that the total programming carried on by a licenced broadcasting undertaking must be governed by its licence to operate whether or not a given program comes within the definition of broadcasting. In his view, to exempt programming which does not fall within the strict definition of broadcasting, from regulation by the CRTC, would be contrary to the policy of the Broadcasting Act, as set out in s. 3 and would ultimately defeat the whole purpose for having a broadcasting policy for which the statute was enacted. He found that Shellbird, in intercepting and distributing the signal of the PBS was using its undertaking in a manner not authorized by its licence and was therefore in breach of a regulation and guilty of an offence under s. 29(1) of the Broadcasting Act.

An application by Shellbird for leave to appeal to the Supreme Court of Canada was dismissed on 25 January 1983.

J. National Broadcasting Policy

On 1 March 1983, the Minister of Communications announced a new broadcasting strategy for Canada, involving four major policy changes which would take effect almost immediately, after Parliament approved them, and eight other initiatives that would be studied in the coming months.

Mr. Fox stated that the Government would encourage the development of an expanded programming choice, both Canadian and foreign, as well as new non-programming services such as Telidon, to be delivered primarily through cable-distribution systems, but also by satellite. Secondly, the Government would strengthen Canadian programming by establishing a fund to assist private production companies and independent producers. Thirdly, the Government would seek parliamentary approval of measures permitting the Cabinet to issue directives to the CRTC on broad policy matters. In establishing this power of policy direction, mechanisms

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

for public input would be assured, while all matters of specific program content would remain the responsibility of the broadcaster under the regulatory and supervisory jurisdiction of the CRTC. Fourthly, the Federal Government decided that individual Canadians, and certain commercial establishments such as bars, taverns and night clubs that display but do not distribute satellite programming, would be exempted from earth station licensing requirements under the Radio Act. There would also be a change in the licensing requirements for apartment complexes, hotels, etc. that had master antenna television systems to bring their residents satellite programming services. Such operations would be exempted from the requirement of having to obtain an earth station licence under the Radio Act provided that the CRTC specifically authorized their distribution of satellite signals. When the CRTC was satisfied that the economic impact on the cable operator in the area was not serious, it was expected that the commission would permit master antenna systems to distribute satellite programming. In conjunction with the new policy, the Federal Government would consult with the U.S. Government on reciprocal arrangements for reception of programming services from each other's satellites.

In addition to these four policies, there were eight "thrusts" which the Minister hoped would inspire public debate. The thrusts included: an enhanced role for private broadcasters; greater French language services; support for export; equalizing broadcasting services across the country; responding to the needs of native people; more flexible regulations; revising broadcasting legislation; and a review of the C.B.C.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-20

On 8 February 1984, Bill C-20, an Act respecting Bell Canada and to amend the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, the Broadcasting Act, the Canadian Film Development Corporation Act and the Radio Act, was introduced in the House of Commons by the Minister of Communications. Among other things, the Bill would, if enacted into law, have amended the Broadcasting Act so as to a) redefine

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

broadcasting to take account of recent technological advances, such as satellite-to-cable delivery of programming services and satellite master antenna television systems, in order to ensure that the CRTC can regulate the distribution of satellite signals; and b) permit the CRTC to exempt broadcasting transmitting undertakings from licensing requirements. The Bill also provided for consequential amendments to the Radio Act. The Bill died on the Order Paper with dissolution of the House.

B. Bill C-20

On 20 December 1984, Bill C-20, an Act to amend the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, the Broadcasting Act and the Radio Act, was introduced in the House of Commons by the Minister of Communications. Among other things, the Bill would, like its predecessor Bill which had born the same number in the last Parliament, have ensured the CRTC's jurisdiction over the reception and distribution of programming signals transmitted by satellite. **The Bill later died on the Order Paper with the dissolution of the House.**

In a parallel development on 20 December 1984, the Minister of Communications announced the government's policy objectives concerning the reception in smaller communities of satellite-received programming signals. In this regard, he stated that the government had two aims: to simplify and streamline the licensing and regulatory process, and to ensure that smaller communities are treated in a fair and equitable manner. He asked the CRTC to give urgent consideration to ways in which licensing procedures could be simplified and to other measures appropriate to the implementation of the above policy approach in order that people living in underserved regions of the country could receive the same range of broadcasting services as are available to Canadians living in large urban centres.

CHRONOLOGY

1968 - The Federal Government issued a White Paper on a domestic satellite communication system for Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1 September 1969 - Telesat Canada was created with a mandate to establish, own and operate a commercial satellite telecommunications system to provide services between locations in Canada.

30 November 1978 - The Consultative Committee on the Implications of Telecommunications for Canadian Sovereignty (Clyne Committee) was appointed by the Minister of Communications to produce recommendations on a strategy to restructure the Canadian telecommunications system to contribute more effectively to the safeguarding of Canada's sovereignty. Its report was released in March 1979.

February 1979 - The federal Department of Communications announced that it was revising its earth station ownership policy so as to permit certain organizations in addition to Telesat Canada to own earth stations.

October 1979 - A federal-provincial conference of Communications Ministers was held at which the Federal Government circulated a discussion paper dealing with the satellite distribution of television programming and proposing a number of objectives and guidelines for the service.

8 January 1980 - The CRTC announced the appointment of the Committee on Extension of Service to Northern and Remote Communities (Therrien Committee) to issue a report on how television services to northern and remote communities in Canada might best be increased, including issues related to a satellite distribution of programs. The report was released in July 1980.

16 October 1980 - The CRTC issued its first response to the Therrien Committee's report in a Public Announcement in which it called for applications for licences to provide TV service from Canadian networks to remote and underserved areas.

14 April 1981 - The CRTC authorized a number of new licences including one to CANCOM which had applied to provide a multiple channel TV and radio network operation via satellite across Canada.

8 May 1981 - The Minister of Communications announced that help for rural and remote communities would be provided for those wishing to receive the newly licensed satellite networks.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

18 June 1981 - Two Ontario Government Ministers expressed their support for the reception of TV services off American satellites by Canadians in isolated areas of the country.

31 August 1981 - A County Court Judge in B.C. dismissed the Crown's appeal of an earlier decision acquitting an apartment complex, Lougheed Village Holdings Ltd., of operating an illegal earth station.

9-10 September 1981 - A federal-provincial conference of Communication Ministers was held in Winnipeg. The provinces tabled for discussion the principles governing the ownership and licensing of satellite earth stations which they had agreed to in February 1981 and which, among other things, called for liberalizing the licensing of earth stations for individual use.

29 October 1981 - The Federal Government failed in a Newfoundland Provincial Court in its attempt to prosecute Shellbird Cable Ltd. for receiving via an earth station and rebroadcasting American TV signals.

31 December 1981 - The federal Minister of Communications announced that his Department would be changing its regulations to facilitate the reception of signals from Canadian satellites.

13 September 1982 - The Newfoundland Supreme Court (Appeals Division) reversed the lower Court decision in the Shellbird case.

7 October 1982 - The federal Minister of Communications announced that his Department would be stepping up enforcement measures against the owners of unlicensed earth stations located atop condominiums, hotels, apartment buildings, taverns and other commercial establishments. At the same time, however, the Minister stated that the clampdown would not affect individuals who own earth stations solely for their own use.

16 November 1982 - The Report of the Federal Cultural Policy Review Committee (Applebaum-Hébert Committee) was released. Among the Committee's recommendations, it was suggested that the Canadian government develop a clear and coherent policy for satellites so as to increase the distribution of new Canadian programs and services.

25 January 1983 - The Supreme Court of Canada dismissed an application for leave to appeal in the Shellbird case.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1 March 1983 - The federal Minister of Communications announced a relaxed policy on earth station ownership as part of a new national broadcasting strategy.

27 April 1983 - The CRTC granted CANCOM permission to deliver the U.S. network offerings of CBS, NBC, ABC and PBS to remote areas and several small Canadian cities. Conditional approval had earlier been granted on 8 March 1983.

17 May 1983 - The federal Minister of Communications announced the publication of a regulation relaxing certain earth station licensing requirements, as generally outlined in the new broadcasting strategy for Canada announced by him on 1 March 1983.

10 November 1983 - Based on its view that it had jurisdiction to regulate master antenna television (MATV) systems used by hotel, condominium and apartment owners to receive satellite T.V. signals, the CRTC announced that as of February 1, 1984, such systems would only be permitted to distribute those satellite-delivered services authorized for distribution by the cable television system serving the area.

10 November 1983 - Mr. Justice Muldoon of the Federal Court of Canada, Trial Division, in a decision released on this date, held that an MATV system operating at a Winnipeg hotel was not a broadcasting receiving undertaking within the meaning of the Radio Act and the Broadcasting Act and was therefore not subject to federal regulatory authority. The decision obviously conflicts with the interpretation placed on the statutes by the Department of Communications and the CRTC and will therefore be appealed.

8 February 1984 - Bill C-20 was introduced in the House of Commons by the Minister of Communications. Among other things, the Bill would redefine broadcasting in the Broadcasting Act to encompass recent technological advances, in order to ensure that the CRTC has the power to regulate the distribution of satellite signals. The Bill died on the Order Paper.

20 December 1984 - Bill C-20 was introduced in the House of Commons by the Minister of Communications. Like its predecessor, Bill C-20 in the last Parliament, the Bill would, among other things, ensure that the CRTC has the power to regulate the distribution of satellite signals.

20 December 1984 - The Minister of Communications announced government policy objectives concerning the reception and redistribution in smaller communities of satellite-received programming signals.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

20 December 1984 - The CRTC announced the establishment of a special Task Force to examine and make recommendations on the distribution in underserved Canadian communities of satellite-received programming signals.

14 February 1985 - Bill C-20 received second reading in the House of Commons.

25 February 1985 - The CRTC Task Force on Access to Television in Underserved Communities issued its report.

12 June 1985 - The Federal Court of Appeal upheld an earlier Federal Court decision which held that a master antenna television system operating at a Winnipeg hotel was not a "broadcasting receiving undertaking" and need not therefore be licensed.

28 August 1986 - Bill C-20 died on the Order Paper with the dissolution of the House.

22 September 1986 - The report of the federal Task Force on Broadcasting Policy was released. It was recommended, among other things, that the definition of broadcasting in the Broadcasting Act be expanded to encompass technological developments made since the Act was passed in 1968.

SELECTED REFERENCES

(1) Canada, CRTC, Canadian Broadcasting and Telecommunications: Past Experience, Future Options, a Report prepared for the CRTC, Supply and Services Canada, Ottawa, 1980. (Library of Parliament HE/8689.9/C2/C35)

(2) Canada, CRTC, The 1980s: A Decade of Diversity: Broadcasting, Satellites and Pay-TV, Report of the Committee on Extension of Service to Northern and Remote Communities, Supply and Services Canada, Ottawa, 1980. (Library of Parliament HE/8700.9/C2/A5/1980/A12)

(3) Canada, Department of Communications, Telecommunications and Canada, Report of the Consultative Committee on the Implications of Telecommunications for Canadian Sovereignty, Supply and Services Canada, Ottawa, 1979. (Library of Parliament HE/7812/A375)

(4) Canada, Department of Industry, White Paper on a Domestic Satellite Communication System for Canada, Queen's Printer, Ottawa, 1968. (Library of Parliament TK/5104/C3/A35/1968)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(5) Canada, Federal-Provincial Conference of Ministers of Communications, Winnipeg, 9-10 September 1981, Compilation of Public Documents. (Library of Parliament HE/8700/C3/A5/1981/A14)

(6) McNulty, Jean, "Satellites and Extension of Broadcasting Services" in Regulatory Reporter, Telecommunications Law and Cases. (Library of Parliament +HE/7816/R48)

Bulletin d'actualité

82-3F

La transmission des émissions de télévision par satellite: aspects juridiques et politiques

David Johansen

Division du droit et du gouvernement
Service de recherche

Le 14 janvier 1982
Revu le 30 septembre 1986

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/82-3-1986F

ISBN 0-660-91940-0

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA TRANSMISSION DES ÉMISSIONS DE TÉLÉVISION PAR SATELLITE
ASPECTS JURIDIQUES ET POLITIQUES

DÉFINITION DU SUJET

L'un des grands problèmes qui ont affligé le secteur canadien de la télévision est le déséquilibre profond entre la capacité de nos réseaux de télécommunications, y compris les satellites, et la quantité limitée d'émissions qu'offrent les producteurs nationaux. Bien que le Canada ait créé l'un des systèmes de radiodiffusion les plus perfectionnés au monde, sa capacité de production d'émissions est restée, par comparaison, quelque peu sous-développée. A ce problème se sont ajoutées la prolifération des sources d'émissions télévisées d'origine américaine, due en grande partie à l'utilisation de satellites, et la disponibilité technique de ces signaux dans presque toutes les régions du Canada. La réception de ces signaux a été rendue possible par l'utilisation locale d'antennes paraboliques en aluminium (stations terriennes) qui captent les signaux émis par les satellites américains situés à quelque 22 000 milles au-dessus de la terre. Par le passé, le gouvernement fédéral a refusé de délivrer des licenses à ces entreprises d'exploitation en invoquant le fait qu'elles contrevenaient à un accord international que le Canada avait signé de même qu'à un accord canado-américain concernant l'utilisation des satellites de l'un et l'autre pays. Il y a eu aussi un problème d'ordre pratique, à savoir le contrôle des stations terriennes du Canada afin qu'elles ne captent que des signaux canadiens. Les décisions rendues par les tribunaux dans le passé n'ont servi qu'à obscurcir davantage les questions soulevées à cet égard. Il reste à voir dans quelle mesure la nouvelle stratégie canadienne de la radiotélédiffusion, annoncée le 1er mars 1983 par le ministre des Communications, contribuera à régler ces problèmes. Par ailleurs, le 8 février 1984, le projet de loi C-20 a été déposé à la Chambre des communes par le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministre des Communications, mais il est ensuite resté en plan au Feuilleton. S'il avait été adopté, certaines difficultés actuelles concernant l'interprétation des dispositions législatives pertinentes auraient été éliminées. Un projet de loi analogue, portant également le numéro C-20, a franchi l'étape de la deuxième lecture le 14 février 1985, mais il est, lui aussi, resté en plan au Feuilleton à la prorogation du Parlement.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Livre blanc de 1968

L'utilisation de la technologie des satellites en vue d'améliorer et d'étendre la distribution d'émissions de télévision et de radio au Canada retient l'attention du gouvernement fédéral depuis les années 60. Celui-ci a fait connaître sa position en 1968 dans le Livre blanc sur un système domestique de télécommunications par satellite pour le Canada, publié par l'honorable C.M. Drury, ministre de l'Industrie à l'époque. Les auteurs de ce document affirmaient non seulement qu'un système national de communication par satellite permettrait d'offrir un service de télévision en français et en anglais en n'importe quel endroit au Canada, mais ils ajoutaient qu'on y parviendrait plus tôt et à un coût moindre que si on se contentait d'étendre les installations existantes de transmission terrestre. En outre, le système permettrait d'étendre le réseau de télévision à de nombreuses régions du pays qui n'ont jamais été desservies du fait qu'elles sont trop éloignées des grands centres démographiques et de la frontière américaine.

B. Télésat Canada

A la suite de la parution du Livre blanc, Télésat Canada a été constituée en société le 1er septembre 1969 par une loi du Parlement et a reçu comme mandat de construire, de posséder et d'exploiter un système commercial de télécommunications par satellite. Son but était de rendre possibles les communications dans toutes les régions du Canada. Télésat Canada n'est pas une société d'État mais bien une société appartenant conjointement au gouvernement fédéral et aux sociétés exploitantes de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

télécommunications. Le grand public peut aussi acheter des actions conformément aux dispositions de la loi.

Dans le cadre de ce mandat, Télésat Canada a lancé le satellite Anik A-1 en novembre 1972, faisant du Canada la première nation au monde à avoir un système national de télécommunications par satellite doté de satellites géo-stationnaires. Le premier satellite de la série Anik a été suivi de plusieurs autres, dont le plus récent, Anik D, a été lancé en août 1982.

C. L'intervention du CRTC dans les communications par satellite

Pour ce qui est des services de radiodiffusion par satellite, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a fait porter ses efforts sur la distribution par satellite aux petites localités éloignées jusqu'alors non desservies ou mal desservies par les réseaux terrestres classiques. Comme le démontre le texte qui suit, depuis quelques années le CRTC a consacré beaucoup de temps et d'effort à la tenue d'audiences publiques, à l'évaluation des demandes de licence et à la préparation de décisions dans ce domaine.

C'est pour la première fois en 1977 que le Conseil a été pressé d'étudier le problème de l'extension du service. En effet, M. David Brough avait entrepris de fournir aux collectivités du Nord de l'Ontario des émissions en provenance de canaux de télévision américains captés à Toronto qu'il avait enregistrées sur bande vidéo. Ces enregistrements n'étaient pas autorisés par les stations de télévision; ils s'effectuaient en contravention de la protection du droit d'auteur garantie aux producteurs des émissions et empiétaient sur les droits de distribution achetés par les radiodiffuseurs à l'égard de cette même programmation. Puisqu'il ne s'agissait que d'un faible nombre de téléspectateurs, aucune mesure rigoureuse n'a été prise pour mettre un terme à la violation du droit d'auteur. Le CRTC était contrarié de voir que M. Brough installait des stations de retransmission de télévision à faible puissance dans les collectivités du Nord sans se soucier d'obtenir les licences techniques délivrées par le CRTC ou le ministère des Communications en application de la Loi sur la radio et de la Loi sur la radiodiffusion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au printemps de 1978, le CRTC a insisté auprès de M. Brough pour qu'il demande les licences l'autorisant à desservir les petites collectivités éloignées de l'Ontario, du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest, dont certaines ne disposaient d'aucune station de télévision munie de licence tandis que d'autres recevaient uniquement les services (satellisés) de Radio Canada. Le 18 mai 1978, le CRTC a émis un avis public sur les services de radiodiffusion aux petites collectivités éloignées dans lequel il signalait que la demande présentée par M. Brough comportait des lacunes et il invitait les intéressés à demander des licences pour desservir les collectivités éloignées du Nord de l'Ontario. Le CRTC a aussi précisé que les questions telles la protection du droit d'auteur, la propriété d'installations locales de radiodiffusion et la production d'émissions locales feraient l'objet d'une étude. L'avis public faisait aussi état de la possibilité d'utiliser la transmission par satellite pour la distribution d'émissions canadiennes. Le CRTC a tenu des audiences publiques du 17 au 19 octobre 1978 à Thunder Bay pour étudier les demandes de licences, y compris celles présentées par David Brough. Les décisions n'ont pas été rendues publiques avant le 17 juin 1979.

Dans l'intervalle, en février 1979, le ministère des Communications a émis une déclaration qui a influencé les délibérations du CRTC en matière d'extension du service. Le ministère a annoncé qu'il procédait à la révision de sa politique relative à la propriété des stations terriennes. Depuis sa création en 1972, Télésat était seul propriétaire des stations terriennes satellisées. Le communiqué signalait que la transmission de signaux par les radiodiffuseurs et les compagnies de télévision par câble munies de licences "permettrait une plus forte utilisation des satellites canadiens" et qu'il faudrait donc déterminer s'il serait opportun de permettre à d'autres sociétés que Télésat Canada de posséder des stations terriennes. Plus tard en 1979, le ministère des Communications a modifié les catégories de propriété de stations terriennes de façon à permettre aux radiodiffuseurs, aux sociétés exploitantes de télécommunications et aux ministères provinciaux de l'éducation de posséder certains genres de stations terriennes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cependant, un autre problème s'est manifesté peu après. Un certain nombre de collectivités isolées et d'entreprises qui avaient fait l'acquisition de stations terriennes pour capter les signaux de télévision des satellites américains, se sont fait dire par le ministère fédéral des Communications qu'ils exploitaient illégalement ces stations. En guise d'explication, le gouvernement a invoqué que le Canada était lié par les conditions d'une entente signée avec les États-Unis en 1972 concernant l'exploitation de Télésat dans laquelle il est convenu que tous les services fournis à l'extérieur de l'un ou l'autre pays, même lorsqu'il s'agit de services "accessoires ou périphériques" aux activités ordinaires, doivent être autorisés par les deux pays. En outre, l'entente relative à l'Organisation internationale de télécommunications par satellite (Intelsat), au sein de laquelle Téléglobe Canada représente notre pays, stipule notamment qu'en règle générale, et à moins d'exceptions entérinées par Intelsat, tout le trafic international par satellite doit être transmis dans le secteur spatial d'Intelsat. Les termes de ces ententes n'ont pas empêché l'établissement de systèmes nationaux de satellites, comme celui de Télésat, mais l'autorisation d'Intelsat est requise afin de les utiliser à l'échelle internationale pour des services spéciaux, y compris pour les services de radiodiffusion destinés au grand public.

Malgré les déclarations émises par le CRTC et le ministre des Communications, nombre de communautés du Nord et d'ailleurs ont continué d'acheter et d'exploiter des stations terriennes. Déjà à l'automne de 1979, on estimait qu'il y avait entre 200 et 700 antennes paraboliques en exploitation dans tout le Canada et tout particulièrement dans la bande située entre le Grand Nord et les régions métropolitaines.

Les stations terriennes du Canada captaient surtout des émissions provenant des canaux de télévision à péage américains. Cette situation préoccupait non seulement les organismes gouvernementaux mais encore davantage les industries de la télévision par câble qui tentaient depuis des années d'obtenir du CRTC qu'il délivre des licences pour les services de télévision à péage au Canada. Même si à l'époque il n'y avait qu'un petit nombre de stations terriennes installées dans le sud du Canada, on craignait que la tendance ne se généralise rapidement dans les régions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

urbaines et les régions situées le long de la frontière américaine. Les sociétés de télévision par câble craignaient que, dans ce cas, un service de télévision à péage au Canada ne pourrait être rentable au moment de son introduction. Les radiodiffuseurs s'inquiétaient des répercussions qu'aurait sur la taille de leur auditoire la possibilité pour un grand nombre de téléspectateurs canadiens de choisir les émissions de télévision transmises par satellites américains par le biais de stations terriennes. Les seules émissions de télévision distribuées à l'époque par les satellites canadiens provenaient des réseaux de Radio Canada et la plupart des Canadiens pouvaient déjà les capter par des moyens terrestres. Il était alors question de mettre au point la transmision par satellite d'un ensemble d'émissions captées sur les canaux de télévision canadiens appartenant aux stations et aux réseaux existants ou achetées spécialement. On croyait que dès qu'ils auraient accès à une programmation canadienne grâce aux satellites canadiens, les téléspectateurs préféreraient ces émissions ou seraient incités à ne plus regarder les canaux des satellites américains.

D. Comité Clyne

Le 30 novembre 1978, le ministre des Communications de l'époque, l'honorable Jeanne Sauvé, a créé le Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne (Comité Clyne), sous la présidence de J.V. Clyne, et l'a chargé de formuler des recommandations précises sur une stratégie de restructuration du système canadien de télécommunications visant à sauvegarder plus efficacement la souveraineté canadienne. Le Comité a publié son rapport en mars 1979.

En ce qui concerne les télécommunications par satellite, le Comité a recommandé que les stations, réseaux et autres entreprises de programmation du Canada constituent les seules sources de signaux de radiodiffusion devant être transmis par le service canadien de télécommunications par satellite. Le Comité s'est aussi dit d'avis que les satellites canadiens pourraient être utilisés davantage pour distribuer des émissions de télévision canadiennes à toutes les parties du pays. Le Comité a appuyé sans réserve l'utilisation continue des satellites pour donner aux Canadiens accès aux émissions de télévision des autres pays. Il a recommandé,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cependant, que les installations des sociétés exploitantes canadiennes, telles que Téléglobe Canada et Télésat Canada, soient utilisées à cette fin. D'autres stations terriennes commerciales et communautaires de réception par satellite devraient être munies d'une licence les autorisant à ne recevoir des signaux que des satellites canadiens. Cette recommandation ne s'applique pas aux petites antennes réceptrices que les Canadiens utiliseraient à des fins personnelles.

E. Conférence fédérale-provinciale des ministres des communications, 1979

Lors de la conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications tenue en octobre 1979, le gouvernement fédéral a distribué un document de travail dans lequel il proposait que le CRTC tienne des audiences publiques en deux phases concernant la distribution des émissions de télévision par satellite au Canada. Les ministres ont aussi mis au point un ensemble d'objectifs et de principes directeurs relatifs à cette question. Les ministres ont convenu que leurs fonctionnaires, provinciaux et fédéraux, donneraient à ces objectifs et principes directeurs leur forme définitive afin d'aider le CRTC à déterminer les modalités d'un tel processus d'audience en deux phases. Les fonctionnaires se sont réunis à Ottawa peu après pour étudier les objectifs et les principes directeurs. Étant donné la complexité des questions à l'étude, il ne fut pas possible de faire l'unanimité. Cependant, un consensus s'est dégagé sur les objectifs et les principes directeurs que voici:

I. Objectifs

1. Étendre aux régions mal desservies du pays les services dans les deux langues officielles, afin d'en améliorer le niveau dans tout le Canada.

2. Fournir à tous une gamme de services de télévision par satellite correspondant aux préférences et aux demandes des spectateurs, renforçant ainsi pour le présent et pour l'avenir la production et la diffusion d'émissions canadiennes, en même temps que la souveraineté culturelle nationale.

3. Utiliser plus efficacement la technologie des satellites qui constitue un des moyens de transmettre et de diffuser les signaux télévisuels.

4. Fournir une solution de remplacement attrayante au captage des signaux des satellites étrangers et assurer le développement ordonné de la réception de la télévision par satellite au Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Encourager la mise en place de mécanismes égalisateurs entre les régions urbaines et les régions rurales ou éloignées.

6. Mettre au point les services de télévision par satellite en tenant compte des efforts de gouvernements provinciaux pour étendre les services dans leur propre territoire.

II. Principes directeurs

1. L'ensemble des services de diffusion par satellite mis à la disposition des spectateurs canadiens (y compris la réception possible de signaux des satellites américains) sera à prédominance canadienne.

2. Compte tenu de ce principe, toute importation et diffusion d'un signal étranger sera soumise aux procédures établies, qu'il s'agisse de réglementation ou de licences.

3. L'introduction au Canada de services de télévision par satellite se fera en harmonie avec les démarches politiques destinées à augmenter les cotes d'écoute des émissions canadiennes de télévision et à mettre au point un service national de radio-télédiffusion plus moderne.

4. Les services de télévision par satellite ne devront gêner en rien le développement ultérieur de la programmation régionale et locale. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les besoins culturels des autochtones du Grand Nord canadien.

F. Rapport du comité Therrien

Les objectifs et les principes directeurs cités ci-dessus ont été envoyés au CRTC à la fin novembre 1979, dans le cadre d'un échange de correspondance entre l'honorable David MacDonald, alors ministre des communications, et le président par intérim du CRTC à l'époque, M. Charles Dalfen. Dans cet échange de correspondance, le CRTC a fait part de son intention de créer un comité composé de sept membres et chargé d'entreprendre la première de deux phases d'un processus d'audiences publiques sur "la meilleure façon d'accroître le plus rapidement possible le nombre et la diversité des services de télévision offerts dans le nord du pays ainsi que dans les localités éloignées et sur la distribution d'émissions par satellite et la télévision a péage, étant donné que ces questions seront probablement soulevées dans le cadre de cette procédure".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le comité du CRTC (comité Therrien) était composé de neuf personnes y compris quatre représentants des provinces qui ont été choisis par le CRTC à même une liste proposée par les provinces. Le président était Réal Therrien, vice-président du CRTC. Le comité a tenu des audiences et son rapport a été présenté au CRTC et rendu public en juillet 1980. Le comité a formulé des recommandations sur divers sujets, notamment l'extension des services de télévision, l'extension des services de radiodiffusion destinés aux autochtones, la télévision à péage et la production d'émissions.

Dans son rapport, le Comité a admis qu'il n'avait pas de solution miracle à apporter à la "contrariante question" de savoir comment traiter le problème de réception et de transmission illégales de signaux de radiodiffusion provenant des satellites américains. Le Comité a dit que s'il fallait permettre la réception et la transmission de signaux de radiodiffusion de satellites américains au Canada, ce ne devait être qu'au moyen de l'octroi de licences appropriées. Cependant, les membres du Comité différaient d'opinion sur l'opportunité d'octroyer de telles licences.

Certains membres du Comité croyaient que diverses raisons justifient de refuser la réception et la transmission de signaux de radiodiffusion de satellites américains. La principale inquiétude est que l'accès à un grand nombre de services américains transmis par satellite tarirait les nouvelles sources possibles d'émissions canadiennes. Un autre aspect troublant est le fait que la réception et la transmission sur une grande échelle des services transmis par satellites américains empêcheraient vraisemblablement ou retarderaient la transmission de services canadiens par des satellites canadiens laissant ces derniers sous-utilisés et inutiles comme moyen d'étendre les services de télévision partout au Canada. Les membres du Comité étaient d'avis qu'il serait dangereux de permettre aux satellites américains de communications internes de faire concurrence aux services poste à poste qu'offent, par micro-ondes terrestres, les entreprises canadiennes et les services de satellites offerts par Télésat. Une diminution des sources de revenu de ces entreprises empêcherait l'établissement de réseaux de télévision régionaux et locaux au Canada, non seulement en ce qui a trait à la transmission terrestre, mais aussi par satellite.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Comité convenait que l'objectif le plus important en ce qui a trait aux satellites de communication était d'assurer que des services canadiens attrayants soient transmis le plus tôt possible par des satellites canadiens. Le Comité reconnaissait que l'on ne peut résoudre immédiatement la question de la réception des signaux transmis par des satellites américains, étant donné qu'elle est intimement liée aux accords internationaux et bilatéraux auxquels participe le Canada. D'après les exposés reçus, le Comité était d'avis qu'on pourrait répondre aux besoins et aux attentes des résidants des régions éloignées en autorisant la transmission par les satellites canadiens, de services de radiodiffusion canadiens diversifiés, y compris certaines émissions américaines. De l'avis du Comité, lorsque les satellites canadiens offriront de tels services, les systèmes autorisés de distribution terrestre réduiront la demande pour des entreprises illégales.

G. Réaction du gouvernement au rapport du comité Therrien

Le 16 octobre 1980, le CRTC a fait connaître sa première réaction au rapport du comité Therrien dans un avis public où il sollicitait les demandes de licences en vue de fournir des services de radio et de télévision des réseaux canadiens aux "régions éloignées et mal desservies". Le CRTC a aussi sollicité les demandes de licences tout particulièrement des organisations et des collectivités autochtones en vue d'exploiter des entreprises de radiodiffusion et de produire des émissions en langue autochtone.

Le 21 octobre 1980, le CRTC a annoncé qu'en attendant la délivrance de licences et la mise en place de l'extension du service, il prendrait des mesures provisoires pour fournir, dès que possible un choix d'émissions de divertissement par satellite aux régions éloignées et mal desservies. Les fonctionnaires du CRTC et du ministère des Communications se sont ensuite réunis pour étudier le moyen d'atteindre cet objectif. Le 31 décembre 1980, le CRTC a annoncé que le réseau CTV avait présenté une demande de licence qui autoriserait les stations qui lui sont affiliées à transmettre, par le biais de Anik A-3, un ensemble spécial d'émissions aux collectivités non desservies déjà par une station affiliée au réseau CTV. Celui-ci a obtenu une licence provisoire pour un service devant débuter tôt

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en 1981. Les entreprises qui désiraient distribuer ou transmettre cet ensemble d'émissions spéciales du réseau CTV ont été invitées à présenter une demande de licence au CRTC qui signalait cependant que ceux qui captaient illégalement des émissions de télévision américaines transmises par satellites américains ne pourraient obtenir de licence. Cette décision avait pour but de persuader les collectivités canadiennes exploitant des stations terriennes sans être titulaires de licence de mettre fin à leurs opération illégales.

Au cours de la semaine du 9 février 1981, le CRTC a tenu des audiences sur l'octroi de licences, deuxième étape d'un examen en deux phases sur l'extension des services. A la suite de ces audiences, le CRTC a publié le 14 avril 1981 des décisions autorisant l'octroi de nouvelles licences. La société qui a bénéficié le plus de ces audiences a été la Canadian Satellite Communications Inc (appelée CANCOM) qui demandait une licence pour exploiter un réseau canadien de radiodiffusion par satellite de services de radio et de télévision à voies multiples dans tout le Canada. D'autres sociétés ont obtenu des licences, notamment, Inuit Tapirisat of Canada, au nom d'une société à constituer, (pour l'exploitation d'un réseau de radiodiffusion de signaux de télévision, par satellite, afin de distribuer des émissions pour les Inuit, en langues inuktitut et anglaise) le Conseil des Indiens du Yukon et de la Nation Dene, au nom d'une société à constituer (en vue d'exploiter un réseau de radiodiffusion radiophonique à voies multiples afin de distribuer des émissions authochtones en anglais et en plusieurs langues indiennes). En outre, le CRTC a autorisé la prorogation de la licence provisoire du réseau CTV pour la distribution d'émissions par satellite jusqu'au début du service du réseau CANCOM en janvier 1982.

Toujours le 14 avril 1981, le CRTC a invité les intéressés à soumettre des demandes pour la distribution des services de réseau de CANCOM, ceux de l'Inuit Broadcasting Corporation et de la société devant être constituée par le Conseil des Indiens du Yukon et de la Nation Dene. Il importe de signaler que les signaux distribués par CANCOM seront en code de façon à en empêcher la réception illégale et qu'il appartiendra aux exploitants d'installations autorisées de réception de percevoir un tarif mensuel maximum de $4 pour chaque foyer abonné. Cependant, le tarif doit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

être moins élevé pour les abonnées des collectivités autochtones qui choisissent de ne pas recevoir tous les signaux transmis par CANCOM. Le CRTC pose comme condition que chaque installation de radiodiffusion terrestre (par micro-ondes ou par câble) doit obtenir une licence distincte et que chaque entreprise doit signer une entente d'affiliation avec l'exploitant du réseau et obtenir du ministère des Communications un certificat technique pour sa station terrienne.

Dans un communiqué du 8 mai 1981, l'honorable Francis Fox, ministre des Communications, a annoncé qu'une aide serait fournie aux localités rurales et éloignées désireuses de recevoir les nouveaux services d'émissions par satellite autorisés par le CRTC le 14 avril 1981. Le ministère s'engageait à fournir des renseignements et une aide technique sur la délivrance des licences demandée par le ministère lui-même et offrait une méthode expéditive spéciale pour le traitement des demandes relatives aux stations de transmission de signaux de radiodiffusion. M. Fox a dit espérer que les exploitants des stations illégales accueilleraient avec intérêt les nouveaux services par satellite au Canada. A ce propos, il a souligné que le ministère des Communications était disposé à conseiller et à aider les intéressés à faire cette transition rapidement et sans heurt.

Malgré les efforts mentionnés ci-dessus, le gouvernement fédéral n'est pas certain de réussir à contrôler la réception des signaux de télévision par satellite au Canada. Le 18 juin 1981, deux ministres du gouvernement de l'Ontario, l'honorable James Snow, ministre des Transports, et l'honorable Leo Bernier, ministre des Affaires du Nord, se sont dits favorables à la réception, par les Canadiens des régions isolées du pays, des services de télévision transmis par des satellites américains. Ils ont invoqué que la disponibilité des services de CANCOM était restreinte de façon artificielle par les conditions d'obtention de la licence du CRTC et que cela privait de nombreux Canadiens de services ou les rendait trop coûteux pour d'autres. Il n'était pas certain que les collectivités qui avaient accès à une station terrienne recevant les signaux télévisuels des États-Unis cesseraient volontairement de regarder les émissions américaines pour lesquelles ils ne paient pas et s'engageront dans une procédure complexe d'obtention de licences pour recevoir l'ensemble d'émissions de CANCOM à un coût mensuel d'environ $4 par foyer abonné.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A la fin de novembre 1982, le CRTC a tenu des audiences publiques afin d'étudier la demande présentée par CANCOM en vue d'ajouter aux signaux de télévision du Canada les émissions offertes par les réseaux américains CBS, NBC, ABC et PBS. Le 27 avril 1983, le CRTC a décidé d'accorder à CANCOM l'autorisation de transmettre les émissions offertes par quatre réseaux américains de télévision aux collectivités situées dans des régions éloignées et dans plusieurs petites villes canadiennes. En raison de son contenu, le service offert par CANCOM devrait inciter un certain nombre de collectivités du Nord à s'y abonner et à mettre fin à l'installation illégale de stations terriennes pour capter les signaux télévisuels des États-Unis.

H. Conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications de 1981

Lors de la conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications qui s'est tenue à Winnipeg les 9 et 10 septembre 1981, les ministres ont souligné l'importance de fournir, par satellite, une meilleure variété de services de radio et de télévision aux régions mal desservies. Le gouvernement fédéral a étudié le statut de l'actuel service par satellite de CANCOM. Plusieurs provinces ont demandé instamment que soit étudiée la possibilité d'améliorer la variété d'émissions transmises par satellite et de les rendre disponibles à un plus grand nombre de collectivités. Le Québec a signalé la nécessité d'un équilibre linguistique dans la disponibilité de services de radio et de télévision transmis par satellites. Certaines provinces ont demandé au gouvernement fédéral d'entreprendre des négociations avec les États-Unis en vue de permettre la réception de certains signaux américains dans les collectivités isolées ou mal desservies du Canada. M. Fox a affirmé que ces diverses questions seraient étudiées dans le cadre d'une stratégie globale de radiotélédiffusion qui serait élaborée par le gouvernement fédéral.

M. Fox a aussi fait connaître à ses collègues provinciaux l'état de la révision de la politique actuelle relative à l'obtention de licences pour les stations terriennes. Le ministre fédéral a dit qu'il songeait à libéraliser l'usage des stations terriennes satellisées en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permettant aux particuliers et aux camps de mise en valeur des ressources de posséder des stations de réception d'émissions de télévision et il a promis pour bientôt la confirmation de cette nouvelle politique. La plupart des ministres provinciaux se sont dits heureux de cette décision.

Les provinces ont présenté, à l'égard de la propriété de stations terriennes satellisées et de l'obtention de licences, les principes sur lesquels elles s'étaient mises d'accord à Québec en février 1981 et qui prônaient, entre autres, le droit des particuliers de capter des signaux étrangers pour leur utilisation personnelle.

Le 31 décembre 1981, M. Fox a annoncé que son ministère modifierait ses règlements afin de faciliter la réception des signaux transmis par satellites canadiens. Parmi les changements, notons que les camps de mise en valeur des ressources pourront posséder et exploiter des stations terriennes pour la réception de signaux émanant des satellites canadiens. En outre, toute personne ou organisation voulant recevoir, des satellites canadiens, des signaux autres que ceux de radiotélédiffusion (comme les services d'information, l'information boursière, les prévisions météorologiques et tous les services commerciaux) pourront dorénavant solliciter une licence à cette fin.

I. Décisions des tribunaux

Par le passé, la propriété privée ou collective de stations terriennes et les tentatives du gouvernement fédéral de contrôler l'achat et l'installation d'antennes paraboliques en vue d'empêcher la réception illégale de signaux américains se sont avérées les plus grandes sources de difficulté. Les décisions rendues par les tribunaux, du moins jusqu'à récemment, ont compliqué les problèmes du gouvernement fédéral.

Le 24 septembre 1981, un juge d'une cour de comté de la Colombie-Britannique a jugé dans l'affaire R. c. Lougheed Village Holdings Ltd. que l'appel interjeté par la Couronne d'une décision rendue plus tôt par la Cour provinciale (8 mai) était irrecevable. La Cour provinciale avait acquitté la société Lougheed Village Holdings Inc. de l'accusation voulant qu'elle ait exploité illégalement une station terrienne en vue de capter les signaux transmis par un satellite américain et de les retransmettre à des appartements d'un immeuble résidentiel. Il était allégué, tout

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

particulièrement, que la transmission des signaux aux divers appartements de l'immeuble résidentiel constituait une entreprise de radiodiffusion en contravention de l'article 3 de la Loi sur la radio qui stipule qu'une entreprise de radiodiffusion doit être titulaire d'un certificat de construction et d'exploitation technique du ministère des Communications. Il était aussi allégué que cet état de fait constituait une infraction au paragraphe 29(3) de la Loi sur la radiodiffusion qui stipule qu'une entreprise de radiodiffusion doit détenir une licence de radiodiffusion du CRTC.

A l'égard de ces accusations, certaines définitions contenues à l'article 2 de la Loi sur la radio et reprises textuellement dans la Loi sur la radiodiffusion constituent un élément pertinent. Les voici:

> "Radiodiffusion" désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général;
>
> "Entreprise de radiodiffusion" comprend une entreprise d'émission de radiodiffusion, une entreprise de réception de radiodiffusion et l'exploitation d'un réseau situés en tout ou en partie au Canada ou sur un navire ou un aéronef immatriculé au Canada;
>
> "Radiocommunication" ou "radio" désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3 000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel".

Les propriétaires de l'immeuble résidentiel ont été acquittés, les motifs invoqués étant que la Couronne n'avait pas prouvé que les signaux satellisés étaient une forme de "radiocommunication" au sens de la définition ci-dessus puisqu'il n'existait aucune preuve de transmission d'ondes électromagnétiques dans l'espace, sans guide artificiel. Le juge a soutenu qu'il s'agissait d'un élément essentiel de l'accusation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans une affaire plus récente, à savoir CRTC c. Shellbird Cable Ltd., le gouvernement fédéral voulait intenter des poursuites contre Shellbird Cable Ltd. de Corner Brook (Terre-Neuve) pour avoir capté et retransmis, grâce à une station terrienne, les signaux du Public Broadcasting System des États-Unis. Le juge de la Cour provinciale, dans une décision rendue le 29 octobre 1981, a déclaré que les critères énoncés dans la définition de "radiocommunication" n'avaient pas été respectés puisque le guide artificiel était contenu dans la station terrienne. Par conséquent, il a jugé que la réception et la distribution des émissions du réseau PBS par la Shellbird ne correspondaient pas à la définition donnée du terme "radiodiffusion" dans la Loi sur la radiodiffusion et a conclu que le CRTC n'avait pas compétence en vertu de la Loi, pour réglementer cette activité. Le juge de première instance n'a donné aucune justification de cette conclusion. Cependant, il semblait croire que l'objet et les pouvoirs du CRTC et du Comité de direction (art. 16 et 17 de la Loi) ne se rapportaient qu'à la radiodiffusion, au sens qu'en donne la Loi, et que le CRTC n'était pas habilité à réglementer des services autres que la radiodiffusion.

La décision du tribunal de première instance a été portée en appel devant la Cour suprême de Terre-Neuve (Division des appels), qui l'a renversée dans un jugement unanime rendu par le juge en chef Mifflin le 13 septembre 1982. Le juge Mifflin estimait que l'ensemble de la programmation offerte par un radiodiffuseur autorisé doit être conforme au permis d'exploitation de ce dernier, qu'une émission donnée soit ou non visée par la définition de "radiodiffusion". Selon lui, il serait contraire à la politique établie en vertu de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion d'exempter des règlements du CRTC les émissions qui ne répondent pas strictement à la définition de "radiodiffusion"; cette exemption annulerait en définitive l'objet même de l'établissement d'une politique de radiodiffusion par voie législative. Le juge a donc conclu que la Shellbird, en interceptant et en distribuant les signaux du réseau PBS, outrepassait le champ de compétences qui lui était accordé en vertu de sa licence et contrevenait par conséquent à un règlement; elle était donc coupable en vertu du paragraphe 29(1) de la Loi sur la radiodiffusion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 25 janvier 1983, la Cour suprême du Canada refusait d'accorder à Shellbird la permission d'interjeter appel de cette décision.

J. Politique nationale de radiotélédiffusion

Le 1er mars 1983, le ministre des Communications annonçait une nouvelle stratégie de la radiotélédiffusion pour le Canada comprenant quatre grands changements de politique qui entreraient en vigueur dès leur approbation par le Parlement, et huit autres mesures qui feraient l'objet d'une étude au cours des prochains mois.

M. Fox a déclaré que le gouvernement encouragerait l'élargissement du choix des émissions, tant canadiennes qu'étrangères diffusées principalement par les systèmes de télédistribution, mais aussi par satellite, de même que la prestation de nouveaux services hors programmation comme ceux offerts par Telidon. Deuxièmement, le gouvernement renforcerait la programmation canadienne en établissant un fonds de développement à l'intention des sociétés privées de production et des producteurs indépendants. Troisièmement, le gouvernement solliciterait l'accord du Parlement afin d'autoriser le Cabinet à émettre des directives au CRTC sur des questions de politique générale. En octroyant au Cabinet ce pouvoir de direction, le gouvernement assurerait la mise en place d'un mécanisme de consultation du public, tandis que toutes les questions relatives au contenu des émissions demeureraient la responsabilité des radiotélédiffuseurs, assujettis à la réglementation et à la surveillance du CRTC. Quatrièmement, le gouvernement fédéral décidait de supprimer la nécessité d'obtenir une licence aux termes de la Loi sur la radio pour les particuliers et certaines catégories d'établissements commerciaux, tels que les débits de boissons et les boîtes de nuit qui présentent des émissions captées par satellite sans toutefois les redistribuer. Il modifierait également les conditions de délivrance de licences pour ce qui est des systèmes à antennes collectives, tels ceux utilisés par certains immeubles à appartements, hôtels, etc., offrant des émissions captées par satellites à leurs résidents. Ces établissements ne seraient plus obligés d'être titulaires d'une licence aux termes de la Loi sur la radio pourvu qu'ils aient obtenu du CRTC l'autorisation de diffuser des signaux satellisés. On

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prévoyait que le CRTC délivrerait des licences pour les systèmes à antennes collectives pour la transmission d'émissions par satellite, une fois convaincu que les télédistributeurs locaux ne subiraient pas de préjudices économiques importants. Dans le cadre de cette nouvelle politique, le gouvernement fédéral consulterait le gouvernement des États-Unis en vue d'arrangements réciproques concernant des services de transmission d'émissions par satellite.

Outre ces quatre principes, le ministre a proposé huit mesures qu'il désirait soumettre à l'avis des Canadiens: mettre en valeur le rôle des radiotélédiffuseurs privés; accroître les services de radiotélédiffusion et de programmation en langue française; favoriser l'exportation; équilibrer les services de radiotélédiffusion dans toutes les régions du Canada; répondre aux besoins des autochtones; assouplir la réglementation; réviser la législation régissant la radiotélédiffusion; et accroître le rôle de la société Radio-Canada.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Le projet de loi C-20

Le 8 février 1984, le projet de loi C-20, Loi concernant Bell Canada et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunictions canadiennes, la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et la Loi sur la radio, a été déposé à la Chambre des communes par le ministre des Communications. S'il avait été adopté, le projet de loi aurait modifié, entre autres, la Loi sur la radiodiffusion afin de redéfinir la télédiffusion en tenant compte des récents progrès technologiques tels que la télédistribution de programmation satellisée et les systèmes de télévision à antenne collective de réception par satellite, pour que le CRTC puisse réglementer la distribution des signaux de satellite; il aurait aussi permis au CRTC de dispenser de licences d'exploitation les entreprises de télédiffusion. Le projet de loi aurait modifié en conséquence la Loi sur la radio. Toutefois, il est resté en plan au Feuilleton lors de la dissolution de la Chambre le 9 juillet 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le projet de loi C-20

Le 20 décembre 1984, le ministre des Communications déposait à la Chambre des communes le projet de loi C-20, intitulé: Loi modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la radiodiffusion et la Loi sur la radio. Tout comme le projet de loi présenté à la législature précédente, qui portait d'ailleurs le même numéro, le nouveau projet de loi aurait notamment eu pour effet de protéger la compétence du CRTC à l'égard de la réception et la redistribution des signaux d'émissions transmis par satellite. Toutefois, il est lui aussi resté en plan au Feuilleton à la prorogation du Parlement.

Par ailleurs, le 20 décembre 1984, le ministre des Communications annonçait les lignes directrices de la politique du gouvernement fédéral concernant la réception et la retransmission de signaux distribués par satellite dans les petites communautés. A cet égard, il a déclaré que le gouvernement poursuivait deux objectifs: simplifier et rationaliser le processus de réglementation et de licence, et veiller à ce que les petites communautés soient traitées de façon juste et équitable. Il a demandé au CRTC d'étudier sans délai des moyens de simplifier les procédures d'attribution de licences ainsi que d'autres mesures propres à assurer la mise en oeuvre de l'approche décrite ci-dessus, de sorte que la même gamme de services de radiodiffusion soit accessible à tous les Canadiens, qu'ils vivent dans les grands centres ou dans les régions éloignées.

NOTES CHRONOLOGIQUES

1968 - Le gouvernement fédéral publie un livre blanc sur un système national de télécommunications par satellite pour le Canada.

1er septembre 1969 - La société Télésat Canada est créée et chargée d'établir, de posséder et d'exploiter un système de télécommunications par satellite pouvant fournir, sur une base commerciale, des services de télécommunications partout au Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

30 novembre 1978 - Le comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne (Comité Clyne) est chargé par le ministre des Communications de formuler des recommandations précises sur une stratégie de restructuration du système canadien de télécommunication afin de sauvegarder plus efficacement la souveraineté canadienne. Le Comité a publié son rapport en mars 1979.

février 1979 - Le ministère fédéral des Communications annonce la modification de sa politique relativement à la propriété des stations terriennes de façon à permettre à certaines organisations autres que Télésat Canada de posséder et d'exploiter leurs propres stations terriennes.

octobre 1979 - Lors d'une conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications, le gouvernement fédéral a distribué un document de travail qui traitait de la transmission par satellite d'émissions de télévision et qui contenait certains objectifs et principes directeurs concernant le service.

8 janvier 1980 - Le CRTC annonce la création du comité sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord (Comité Therrien) qui devra préparer un rapport sur la meilleure façon d'accroître le plus rapidement possible le nombre et la diversité des services de télévision offerts dans le Nord du pays ainsi que dans les localités éloignées et sur la distribution d'émissions par satellites. Le rapport a été publié en juillet 1980.

16 octobre 1980 - Le CRTC publie sa première réaction au rapport du Comité Therrien dans un avis public invitant les intéressés à présenter des demandes de licence les autorisant à fournir les services de télévision des réseaux canadiens aux régions éloignées et mal desservies.

14 avril 1981 - Le CRTC approuve des demandes de nouvelles licences y compris celle de CANCOM pour exploiter un réseau de radiodiffusion par satellite de services de radio et de télévision à voies multiples à travers le Canada.

8 mai 1981 - Le ministre des Communications annonce que les localités rurales et éloignées désireuses de recevoir les services des réseaux satellisés ayant obtenu de nouvelles licences pourraient obtenir de l'aide à cette fin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 juin 1981 - Deux ministres du gouvernement de l'Ontario se disent favorables à la réception de services de télévision transmis par des satellites américains et captés par des Canadiens habitant dans les régions éloignées du pays.

31 août 1981 - Un juge d'une cour de comté de la Colombie-Britannique juge irrecevable l'appel de la Couronne d'une décision qui avait acquitté les propriétaires d'un immeuble à logements multiples, Lougheed Village Holdings Ltd., d'une accusation voulant qu'ils aient exploité illégalement une station terrienne.

9-10 septembre 1981 - Une conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications se tient à Winnipeg. Les provinces présentent à l'égard de la propriété de stations terriennes satellisées et de l'octroi de licences un ensemble de principes sur lesquels ils s'étaient entendus en février 1981 et qui prônaient entre autres choses, la libéralisation de l'obtention de licences pour des stations terriennes utilisées à des fins personnelles.

29 octobre 1981 - Une Cour provinciale de Terre-Neuve a jugé que le gouvernement fédéral ne pouvait intenter des poursuites contre Shellbird Cable Ltd. qu'il accusait d'avoir capté des signaux de télévision américains grâce à une station terrienne et de les avoir retransmis.

31 décembre 1981 - Le ministre fédéral des Communications annonce que son ministère modifierait ses règlements de façon à faciliter la réception de signaux transmis par des satellites canadiens.

13 septembre 1982 - La Cour suprême de Terre-Neuve (Division des appels) renverse la décision rendue par le tribunal de première instance dans l'affaire Shellbird.

7 octobre 1982 - Le ministre fédéral des Communications annonce que son ministère prendra des mesures coercitives contre les propriétaires de stations terriennes exploitées sans licence, et situées au haut de condominiums, d'hôtels, d'immeubles résidentiels, de bars et d'autres établissements commerciaux. Le Ministre indiquait cependant en même temps que cette restriction ne toucherait pas les particuliers qui sont propriétaires de stations terriennes pour leur propre usage seulement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

16 novembre 1982 - Le rapport du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (Comité Applebaum-Hébert) est publié. Parmi les recommandations du Comité, il a été proposé que le gouvernement canadien élabore une politique claire et cohérente pour les communications par satellite, en vue d'améliorer la distribution de nouveaux programmes et services canadiens.

25 janvier 1983 - La Cour suprême du Canada rejette une demande en vue d'interjeter appel dans l'affaire Shellbird.

1er mars 1983 - Le ministre fédéral des Communications annonce un assouplissement des règlements régissant la propriété des stations terriennes, dans le cadre d'une nouvelle stratégie nationale de la radiotélédiffusion.

27 avril 1983 - Le CRTC accorde à CANCOM l'autorisation de transmettre les émissions offertes par les quatre réseaux américains de télévision CBS, NBC, ABC et PBS aux collectivités situées dans des régions éloignées et dans plusieurs petites villes canadiennes. Une autorisation conditionnelle avait déjà été accordée le 8 mars 1983.

17 mai 1983 - Le ministre fédéral des Communications annonce la publication d'un règlement destiné à assouplir certaines règles relatives à l'obtention de licences pour les stations terriennes dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale de la radiotélédiffusion qu'il avait annoncée le 1er mars 1983.

10 novembre 1983 - S'appuyant sur la conviction qu'il avait la compétence de réglementer les systèmes de télévision à antenne collective (TVAC) utilisés par les propriétaires d'hôtels, de condominiums et d'immeubles à logements multiples pour capter des signaux de télévision transmis par satellite, le CRTC a annoncé qu'à compter du 1er février 1984, ces systèmes pourraient distribuer uniquement les services captés par satellite autorisés pour fins de distribution par les entreprises de télédistribution desservant la région.

10 novembre 1983 - M. le juge Muldoon de la Cour fédérale du Canada, Division de première instance, dans une décision rendue à cette date, a maintenu qu'un système de TVAC exploité dans un hôtel de Winnipeg n'était pas considéré comme une entreprise de réception de radiodiffusion en vertu de la Loi sur la radio et de la Loi sur la radiodiffusion, et n'était pas par conséquent assujetti au pouvoir de réglementation du gouvernement fédéral. Cette décision est évidemment en conflit avec l'interprétation de la loi par le ministère des Communications et le CRTC. Il en sera donc interjeté appel.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

8 février 1984 - Le projet de loi C-20 est déposé à la Chambre des communes par le ministre des Communications. Il redéfinirait entre autres la télédiffusion dans la Loi sur la radiodiffusion, en tenant compte des récents progrès technologiques pour que le CRTC puisse réglementer la distribution des signaux par satellite. Ce projet de loi est mort au Feuilleton.

20 décembre 1984 - Le ministre des Communications dépose à la Chambre des communes le projet de loi C-20, qui, comme l'autre de projet de loi C-20 présenté par l'ancien gouvernement, vise notamment à donner au CRTC le pouvoir de réglementer la redistribution des signaux transmis par satellite.

20 décembre 1984 - Le ministre des Communications annonce les lignes directrices de la politique du gouvernement concernant la réception et la retransmission de signaux distribués par satellite dans les petites communautés.

20 décembre 1984 - Le CRTC annonce la mise sur pied d'un groupe de travail spécial chargé d'examiner la distribution de services reçus par satellite aux collectivités canadiennes mal desservies et de lui faire des recommandations à cet égard.

14 février 1985 - Le projet de loi C-20 franchit l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes.

25 février 1985 - Le groupe de travail du CRTC sur l'accès à la télévision des collectivités mal desservies publie son rapport.

12 juin 1985 - La Cour d'appel fédérale confirme un jugement antérieur de la Division de première instance de la Cour fédérale, qui a statué qu'un système de télévision à antenne collective exploité dans un hôtel de Winnipeg ne constitue pas une "entreprise de réception de radiodiffusion" et, par conséquent, n'est pas assujetti à l'obtention d'un permis.

28 août 1986 - Le projet de loi C-20 reste en plan au Feuilleton à la prorogation du Parlement.

22 septembre 1986 - Le rapport du Groupe de travail fédéral sur la politique de la radiodiffusion est publié. Il recommande notamment qu'on élargisse la définition de "radiodiffusion" figurant dans la Loi sur la radiodiffusion, de sorte que ce terme couvre tous les progrès technologiques réalisés depuis l'adoption de la loi en 1968.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Canada, CRTC, La radiodiffusion et les télécommunications canadiennes: l'expérience du passé, les choix pour l'avenir, un document préparé à l'intention du CRTC, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1980. (Bibliothèque du Parlement HE/8689.9/C2/C35)

(2) Canada, CRTC, Les années 1980: décennie de la pluralité. Radiodiffusion, satellites et télévision payante, rapport du Comité sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1980. (Bibliothèque du Parlement HE/8700.9/C2/A6/1980/A12)

(3) Canada, ministère des Communications, Le Canada et la télécommunication, rapport du Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1979. (Bibliothèque du Parlement HE/7812/A375)

(4) Canada, ministère de l'Industrie, Livre blanc sur un système domestique de télécommunications par satellite pour le Canada, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968. (Bibliothèque du Parlement TK/5104/C3/A35/1968)

(5) Canada, Conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications, Winnipeg, 9-10 septembre 1981, Compilation des documents publics. (Bibliothèque du Parlement HE/8700/C3/A5/1981/A14)

(6) McNulty, Jean, "Satellites and Extension of Broadcasting Services" dans Regulatory Reporter, Droit des télécommunications et jurisprudence. (Bibliothèque du Parlement HE/7816/R48)